

Reformas en la Industria de las Telecomunicaciones en Argentina  
Marcelo Celani  
Texto de Discusión N° 18  
ISBN 987-519-072-1  
(Junio 2000)

**CEER**

Centro de Estudios Económicos de la Regulación  
Instituto de Economía, Universidad Argentina de la Empresa  
Chile 1142, 1° piso  
(1098) Buenos Aires, Argentina  
Teléfono: 54-11-43797693  
Fax: 54-11-43797588  
E-mail: [ceer@uade.edu.ar](mailto:ceer@uade.edu.ar)

(Por favor, mire las últimas páginas de este documento por una lista de los Textos de Discusión y de la Working Paper Series del CEER e información concerniente a suscripciones).

El Centro de Estudios de Economía de la Regulación (CEER), es una organización dedicada al análisis de la regulación de los servicios públicos. El CEER es apoyado financieramente por el Banco Mundial, los Entes Reguladores de Telecomunicaciones y Electricidad de la República Argentina, y la Universidad Argentina de la Empresa (Buenos Aires), donde el CEER tiene su sede.

Autoridades del CEER:

Lic. Enrique Devoto, Vicepresidente Primero Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)-Dr. Roberto Catalán, Presidente Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Dr. Antonio Estache, World Bank Institute, Dr. Carlos Newland, Rector Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Dr. Omar Chisari, Director Instituto de Economía (UADE).

Director Ejecutivo: Dr. Martín Rodríguez Pardina

Investigadores: Lic. Gustavo Ferro, Lic. Martín Rossi.

Ayudante de Investigación: Lic. Christian Ruzzier.

CEER Serie de Textos de Discusión  
Reformas en la industria de las telecomunicaciones en Argentina  
Marcelo Celani  
Texto de Discusión N° 18  
(Junio 2000)  
JEL N°:

Resumen (español): En este trabajo, analizamos la evolución de las reformas en telecomunicaciones en Argentina desde el inicio de la privatización, con especial énfasis en la última etapa anterior a la apertura administrada de 1999. Los elementos más destacables de estas reformas en un contexto de exclusividad, están ligados a la evolución de las inversiones y el crecimiento de las redes instaladas y su actualización tecnológica. Como punto débil, debe destacarse el diseño del organismo regulador y los constantes cambios a los que fue sometido que han impedido un seguimiento más estricto de su función de control. El trabajo concluye con una evaluación preliminar de los cambios más recientes que involucran un marco de competencia más amplio.

Abstract (english): In this paper, we examine the reforms undertaken in the telecommunications industry in Argentina since the beginning of privatization. We stress the last part before the opening process of 1999. Among the most relevant issues under the exclusivity framework there are those linked with problems in the regulatory body regarding institutional design. The local experience reveals a weak institutional design given the several changes imposed on that regulatory body. Those changes conspired against the very objectives of the regulator. On the other side, achievements in investment and networks expansion denote a successful result of the privatization program. Recently, the new regulatory officials have decided to boost competition removing barriers to entry and inviting new operators to enter. The analysis of this efforts are outside the purpose of this paper and need further research.

Agradecimientos: Agradezco los comentarios de Bernardo Kosacoff, y Juan Martín.

Pertenencia profesional del autor: Marcelo Celani, Instituto de Economía, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires (Argentina). [mcelani@sinectis.com.ar](mailto:mcelani@sinectis.com.ar)

CEER  
Centro de Estudios Económicos de la Regulación  
Instituto de Economía, Universidad Argentina de la Empresa  
Chile 1142, 1° piso  
(1098) Buenos Aires, Argentina  
Teléfono: 54-11-43797693  
Fax: 54-11-43797588  
E-mail: [ceer@uade.edu.ar](mailto:ceer@uade.edu.ar)

## Reformas en la industria de las telecomunicaciones en Argentina

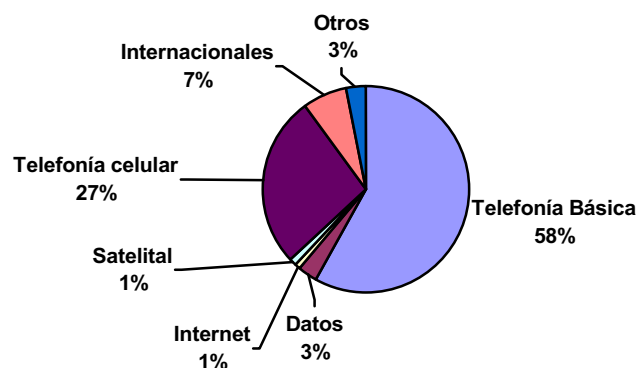
Marcelo Celani

### Introducción

Sobre el final de la década la industria de las telecomunicaciones en Argentina ha continuado creciendo a un ritmo acelerado. Esta tendencia parece tener como origen al resultado de la política de privatización encarada en el país hace diez años –que derivó en la ampliación de las redes existentes- como asimismo los profundos cambios tecnológicos que hacen más económicas tecnologías cada vez más sofisticadas y flexibles múltiples usos. Actualmente, el mercado de las telecomunicaciones en Argentina representa una facturación de aproximadamente 9.000 millones de dólares que se reparten como señala las siguientes tablas.

**El mercado de las telecomunicaciones en Argentina**

Telefonía Básica	US\$ 5 046 millones
Datos	US\$ 261 millones
Internet	US\$ 87 millones
Satelital	US\$ 87 millones
Telefonía celular	US\$ 2.349 millones
Internacionales	US\$ 609 millones
Otros	US\$ 261 millones
<b>Total 1998</b>	<b>US\$ 8.700 millones</b>
<b>Fuente CICOMRA</b>	



<b>Instalaciones, personal ocupado, facturación e inversiones en el sector del servicio telefónico.</b>		
<b>Total del país. 1998.</b>		
Concepto	Unidad de medida	1998
<i>Servicio telefónico básico</i>		
Líneas instaladas	Número	7 778 521
Líneas en servicio	Número	7 095 464
Líneas digitales	Número	7 778 521
Grado de digitalización de la red	Porcentaje	100
Teléfonos de uso público	Número	113 479
Peticiones de líneas pendientes	Número	s/d
Población servida	Número	35 898 988
Líneas en servicio/100 habitantes	Número/100 hab.	19.8
Personal ocupado	Número	s/d
Inversiones	Millones de pesos	s/d
<i>Servicio telefónico móvil celular</i>	Unidades en servicio	2 670 862
Nota: Los datos corresponden al 30 de setiembre de cada año, que es la fecha en que finaliza el ejercicio telefónico, con excepción del servicio telefónico móvil celular, en cuyo caso se refiere al 31 de diciembre de cada año.		
Fuente: Comisión Nacional de Comunicaciones y CICOMRA.		

Iniciado el nuevo milenio, el único segmento que aún no está en competencia es la telefonía fija local cuya apertura está prevista para Noviembre de 2000. El mercado de valor agregado lo está desde 1989 mientras que larga distancia y telefonía pública vivieron su apertura durante el bienio 1998-99.

De esta manera, la industria de las telecomunicaciones en Argentina es el primer bloque económico de servicios públicos que se enfrenta con un proceso de apertura y competencia en todos sus segmentos según lo dispuesto por la Secretaría de Comunicaciones de la Nación en una serie de disposiciones legales de 1998. De esta manera, se cierra un ciclo de reformas iniciado en 1990 con la privatización de la principal compañía que operaba hasta entonces (ENTEL). La importancia de la privatización del sector se da en dos dimensiones: generó una de las corrientes de inversión más importantes desde las reformas de 1989 y, por otro lado, es considerada como un caso testigo de las privatizaciones de este país y la

primer gran señal a favor del ingreso de capitales bajo la forma de inversión directa.

Como toda reforma estructural se abren interrogantes respecto al camino que seguirán ciertas variables claves de la industria tales como los precios de los servicios básicos, el grado de cobertura, entre otros. Si bien existe ya un buen bagaje de experiencias internacionales, incluidos algunos países en la región con diferentes grados de apertura como Chile y México, el desempeño de la industria para la Argentina incluye todavía un conjunto de interrogantes abiertos: ¿cuál es la velocidad con la que hay que llevar adelante las reformas?, ¿La apertura debe ser repentina o gradual?, ¿Qué imposiciones deben establecerse sobre las empresas que tienen interés en operar en el país?, ¿Debería haber un trato favoreciendo a los entrantes?, Entre otras muchas.

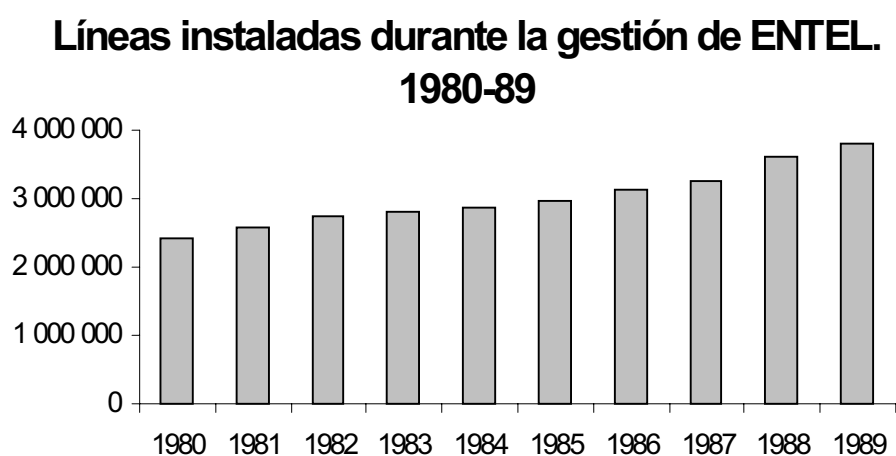
Es común escuchar de los más prestigiosos analistas que existe un marco más o menos consensuado de recomendaciones de política para aquellos gobiernos que estén en la tarea de reformar el sector de las telecomunicaciones. ¿Por qué entonces insistir en debatir estas preguntas, a pesar de los consensos? Pues, la experiencia en Argentina marca en este sentido una oportunidad de debate interesante ya que permite replantearse algunas cuestiones de fondo como las que señalan las preguntas antes formuladas. Es cierto que ese consenso del que hablamos tiene una recomendación básica (la apertura inmediata y sin condicionamientos de la industria en todas sus etapas) con fuertes fundamentos empíricos (la mayoría de los países en desarrollo del mundo aplican esta política), pero también parece ser cierto que el debate sobre el verdadero grado de disputabilidad de la industria como un todo incluyendo todos los segmentos está abierto. Al respecto, el grado de competencia que existe en las denominadas áreas locales en la experiencia internacional es poco significativa salvo en las grandes urbes (y en esto también la experiencia internacional es manifiesta) pero dado que una gran porción de la población en la región es rural los mecanismos por los cuales se les acercarán los beneficios de la telefonía deberían ser una cuestión relevante para países como los de la región latinoamericana. Si estos servicios llegarán sobre la base de una apertura total y repentina o sobre otras formas de regulación con mayor intervención parece ser todavía una cuestión de debate teórico y de contrastación empírica.

Este trabajo se enmarca en un proyecto regional organizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social con el objeto de ofrecer a los gobiernos de la Comunidad Andina un conjunto de criterios estratégicos y un marco metodológico para el análisis y desarrollo de sus propios marcos de regulación de los servicios básicos de infraestructura.

En estas páginas, intentamos favorecer la reflexión sobre aspectos regulatorios que suelen ser analizados sobre la base de una visión coyuntural y de mediano plazo; a diferencia de ello, pretendemos mirar los cambios desde una óptica largo plazo subrayando temas de índole estructural porque la experiencia argentina es muy rica en estos aspectos y, como se verá, ha iniciado el proceso de apertura en condiciones algo diferentes a otras experiencias en la región.

### Antecedentes históricos.

Desde la instalación de las primeras líneas allá por 1881, ENTEL concentró las operaciones en los distintos mercados de comunicaciones a través de un monopolio legal en la mayoría del territorio nacional. Esta posición convivió con algunas compañías más pequeñas en las zonas de Cuyo y Catamarca<sup>1</sup> y un número importante de cooperativas asentadas en poblaciones a lo largo de todo el país.



**Gráfico 1.**

Fuente Sindicatura General de Empresas Públicas

Como la mayoría de las empresas que estaban bajo la administración pública en Argentina, ENTEL, adolecía de problemas financieros y de administración que repercutían en la calidad del servicio y en el ritmo de expansión de la red. A pesar de desarrollar una actividad en expansión, con cambio tecnológico acelerado, la telefonía en nuestro país no lograba asentarse como una actividad potencialmente lucrativa fundamentalmente porque la política de precios de la compañía estaba desligada de la actividad y se diseñaba sobre la base de las necesidades de estabilización macroeconómica.

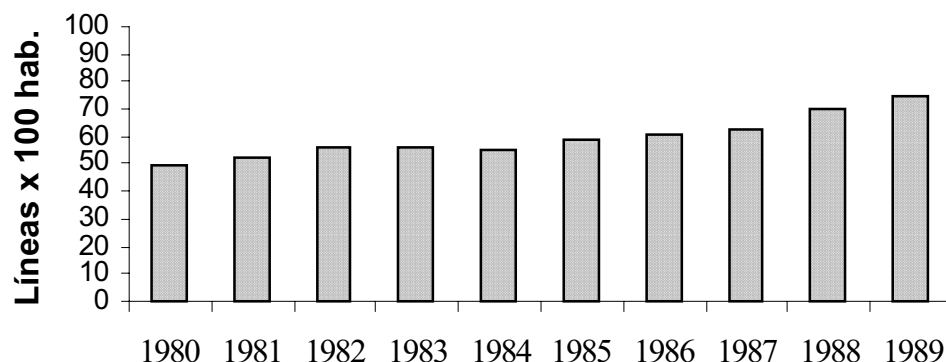
---

<sup>1</sup> La Compañía Argentina de Teléfonos era propiedad de Ericsson International.



Gráfico 2.

Fuente: Sindicatura General de Empresas Públicas



Pero a diferencia de otras empresas públicas, ENTEL era la única que no recibía subsidios explícitos de parte del Estado para 1986. Existen varias razones para pensar que esto fuera posible. En primer lugar, ENTEL estuvo bajo consideración en varios proyectos –todos fallidos- de cambio dirigenal y cuasi privatizaciones. El más recordado fue el conocido proyecto Terragno quien propuso una alianza entre ENTEL y Telefónica de España a fin de contar con managment profesionalizado sin perder el control estatal de la empresa. Para tal fin, ENTEL vivió constantes cambios en su estructura de funcionamiento que implicaron una modificación del sendero por el que transitaba la misma y la hicieran operativamente viable. A tal fin, la empresa comenzó un proceso de reordenamiento para afianzar las posibilidades de un joint venture para la prestación del servicio telefónico.

Los permanentes cambios de estrategia hicieron que los resultados no pudieran mantenerse, quedando la empresa -hacia 1989- sumida en un período de descontrol económico-financiero con motivo del abandono de las líneas, centrales y todo aquello que tuviera que ver con su práctica comercial y de inversión. En materia de recursos humanos, el personal en todos sus niveles se encontraba profundamente desmotivado por la situación de desorden general de la empresa, los bajos niveles salariales y la insuficiencia en la capacitación y formación. Había un sobredimensionamiento del plantel (que debilitaba la productividad de la empresa, ver gráfico 2). La tasa de ausentismo se elevaba a cifras increíbles y se abusaba

de las horas extras, sin que ello reflejara en modo alguno un mejoramiento de la productividad. En ese lapso, los sucesivos directivos mantuvieron una línea de acción emparentada con la reorganización de la planta de personal con miras al proceso de privatización definitivo.<sup>2</sup>

No existía una política sostenida de inversiones, y los planes que se trazaban no eran cumplidos en absoluto, por lo que convivían en la red desde viejos equipos de principio de siglo hasta otros de última generación. Sobre un total aproximado de 3.500.000 líneas (ver gráfico 1) disponibles, la conservación de los planteles externos se tornó inmanejable, con elementos de red inutilizados y que hacía muchos años habían excedido su vida útil.

El tiempo promedio de reparación de desperfectos era de 90 días y diariamente se sucedían reclamos de los usuarios por la pésima calidad del servicio telefónico. A mediados de los '80, el costo de instalación de una línea telefónica, en promedio, era de u\$s 1.500, en un país en el que el sueldo mensual promedio representaba menos de la cuarta parte de esa suma. Para obtener una línea telefónica era posible que un usuario tuviera que esperar entre 5 y 10 años.

Si bien el debate sobre la cuasi privatización en la administración Alfonsín había sido abortado, el cambio de gobierno favoreció a aquellos que veían en la privatización la solución de largo plazo que requería el problema de ENTEL. El ex presidente Menem se hizo cargo del gobierno en julio de 1989. Menos de un año y medio después el servicio de telecomunicaciones en Argentina ya era prestado por empresas privadas.

Una síntesis de los principales indicadores del mercado se puede apreciar en el Cuadro 1.

---

<sup>2</sup> Para una discusión más detallada sobre la evolución de ENTEL y el impacto fiscal de la reforma véase *Celani (1988)*

<b>INFRAESTRUCTURA DURANTE EL PERIODO ENTEL</b>										
	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>
<b>Líneas de equipo disponible</b>	2,205,424	2,341,206	2,494,462	2,505,659	2,623,302	2,740,945	2,836,785	2,954,402	3,264,184	3,437,215
<b>Líneas de equipo instaladas y habilitadas</b>	2,408,974	2,571,739	2,733,485	2,798,713	2,863,941	2,974,706	3,118,841	3,244,839	3,602,316	3,797,336
<b>Centrales telefónicas</b>	1,243	1,276	1,317	1,078	1,367	1,398	1,428	1,454	1,475	1,300
<b>Cabinas públicas</b>	716	719	754	689	867	909	966	1,010	1,313	1,315
<b>Líneas funcionando</b>	2,070,521	2,199,173	2,361,347	2,188,425	2,619,448	2,721,023	2,859,209	2,975,395	s/d	3,139,685
<b>Teléfonos funcionando</b>	2,405,934	2,528,727	2,674,370	2,437,678	2,635,048	2,719,844	3,206,298	3,338,819	s/d	3,445,436
<b>Personal</b>	44314	44813	44607	44951	47427	46856	46349	46875	46857	46040
<b>Líneas de equipo disponible</b>	s/d	6.2%	6.5%	0.4%	4.7%	4.5%	3.5%	4.1%	10.5%	5.3%
<b>Líneas de equipo instaladas y habilitadas</b>	s/d	6.8%	6.3%	s/d	s/d	3.9%	4.8%	4.0%	11.0%	5.4%
<b>Centrales telefónicas</b>	s/d	2.7%	3.2%	-18.1%	26.8%	2.3%	2.1%	1.8%	1.4%	-11.9%
<b>Cabinas públicas</b>	s/d	0.4%	4.9%	-8.6%	25.8%	4.8%	6.3%	4.6%	30.0%	0.2%
<b>Líneas funcionando</b>	s/d	6.2%	7.4%	-7.3%	19.7%	3.9%	5.1%	4.1%	s/d	s/d
<b>Teléfonos funcionando</b>	s/d	5.1%	5.8%	-8.9%	8.1%	3.2%	17.9%	4.1%	s/d	s/d
<b>Líneas instaladas cada 100 habitantes</b>	8.55	8.99	9.42	9.50	9.58	9.81	10.14	10.39	11.37	11.81
<b>Líneas instaladas por trabajador</b>	49.77	52.24	55.92	55.74	55.31	58.50	61.20	63.03	69.66	74.66

## **El marco regulatorio inicial (1990-97).**

### La privatización de ENTEL

La decisión de involucrar la participación del capital privado surgió como la alternativa más apropiada a los requerimientos de inversión que tenía la industria y constituía una señal contundente sobre la política de reformas que se avecinaba. La privatización, como ha sido una experiencia común en otros países, planteaba la reubicación de personal y la aparición de tensiones en varios costados de la sociedad. El inicio del proceso de llamado internacional a operadores interesados (Dec. 731/89) encontró a la sociedad argentina en un debate sin precedentes empapado de la necesidad de cambiar la prestación del servicio y de controlar las tensiones que generaba el propio cambio de rumbo.

La elección de la privatización directamente y el abandono de otras alternativas -como la concesión- estaba influida por la experiencia inglesa y seguramente por otros casos testigo a nivel internacional, política que luego sería empleada en sectores como gas y electricidad. Como ha sido señalado en repetidas oportunidades, el apuro de las autoridades por avanzar en el traspaso de las actividades implicó la aparición de algunas desprolijidades como la ausencia de un organismo regulador en pleno funcionamiento que antecediera la venta del capital a manos privados y que pudiera tomar partido del proceso desde el inicio del mismo, a pesar de lo imperioso de su constitución dada la condición de monopolios legales que se contemplaba en el marco regulatorio. Esta debilidad institucional será discutida más tarde.

En este contexto, Argentina comenzó su proceso de privatización de los servicios de telecomunicaciones a fines del año 1989, con el objetivo de desmonopolizar y desregular el servicio para hacerlo más eficiente en beneficio del público, mediante un esquema de competencia totalmente abierta a mediano plazo. El Estado dejó de ser juez y parte para transformarse en árbitro y se cambió el concepto de usuario por el de cliente basado en la igualdad de derechos.

Apenas asumida la presidencia, el Gobierno Nacional tomó la decisión de privatizar ENTEL, designándose un interventor de la empresa para llevar adelante el proceso, y se la incluyó dentro de los organismos "sujetos a privatización" en el proyecto de Ley de Reforma del Estado. En septiembre de 1989, aprobada la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado, que contemplaba expresamente la transferencia al sector privado de ENTEL, se dictó el Decreto 731/89 que estableció los lineamientos generales a que debía atenerse el proceso.

En ese marco se crearon dos sociedades anónimas que tendrían a cargo la prestación del servicio básico: las licenciatarias Norte y Sur (LSB). Un objetivo que se buscaba al iniciarse la discusión con miras a la transferencia del servicio telefónico al sector privado era hacer confluir a operadores, proveedores, trabajadores y usuarios dentro de la estructura accionaria.

A principios de enero de 1990 por Decreto N° 62 se aprobaron los respectivos pliegos de bases y condiciones, habiéndose tenido en cuenta para la adjudicación, además de las ofertas económicas, el patrimonio neto, la oferta de metas sociales de penetración de la red, y la experiencia en la prestación del servicio básico telefónico.

En mayo de 1990, se presentaron al concurso firmas operadoras de telecomunicaciones del más alto nivel. Los postulantes fueron: Nynex Corporation; GTE Corporation; el consorcio integrado por Stet Spa, France Cables et Radio, J.P. Morgan y Perez Companc; el grupo Telefónica Internacional Holding B.V., Inversora Catalinas S.A. y Citicorp; y la Bell Atlantic International, asociada a Manufacturers Hanover Corporation, Citel S.A., Syar S.A., Blaston Trading S.A., Cofipa S.A., Cadipsa S.A., y Welbers Insúa S.A. De estos grupos, tras el proceso de precalificación y preadjudicación, resultaron seleccionadas las firmas Cointel (el consorcio encabezado por Telefónica), como adjudicatario de la Sociedad Licenciataria Sur S.A. (hoy Telefónica de Argentina S.A.); y el Nortel S.A. (el consorcio encabezado por el grupo Stet y France Telecom) como adjudicatario de la Región Norte (hoy Telecom Argentina Stet-France Telecom S.A.).

La privatización implicaba licencias de explotación de los denominados servicios básicos en un régimen de exclusividad temporal de 7 años, conviviendo con un régimen de competencia en todo el país en los servicios de valor agregado y de provisión de equipos. El argumento esgrimido para la constitución de una transición de siete años antes de permitir la competencia fue la necesidad de asegurar condiciones que alentaran la inversión en el sector. Este sesgo regulatorio de acentuar la normativa en la expansión de las redes, más allá de sus aciertos y debilidades, ha sido una constante en el caso de las telecomunicaciones en nuestro país. En este sentido, el pliego de condiciones establecía ciertas metas de calidad y compromisos de inversión implícitos en la obligación de cobertura. Principalmente, las empresas asumieron compromisos explícitos en materia de inversiones destinadas a ampliar la cobertura de la red y a mejorar sustancialmente la calidad del servicio (Cuadro 2).

**Cuadro 2**

<b>Compromisos asumidos en materia de inversiones y calidad.</b>						
	<b>Telefónica</b>		<b>Telecom</b>		<b>Total</b>	
	1990/93	1994/97	1990/93	1994/97	1990/93	1994/97
Líneas anuales a instalar	111343	96530	110873	92293	222216	188823
Teléfonos públicos a instalar por año	2003	2313	2007	2279	4010	4592
Demora media para arreglos (días)	8	5	9	5	8	5
Llamadas no completadas (%)	46	38	46	38	46	38
Demora de instalación de línea telefónica (meses)	24	6	24	6	24	6
Fuente: Pliegos licitatorios y CNT y Celani (1998)						

Las licencias correspondían a la división del país en dos zonas de similares características en tamaño de mercado. Este aspecto fue arduamente debatido por quienes tenían a su cargo el diseño de la privatización porque todavía estaban frescos los resultados de los estudios encargados por la administración anterior y que hablaban de una sola gran empresa de nivel

nacional. La región metropolitana que incluye la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores quedaba dividida de la misma manera. Esta división era a los fines de la provisión de telefonía por redes fijas -única tecnología empleada por ENTEL.

Las licencias incluían precios máximos para todos los segmentos del mercado (local, interurbano e internacional) ya sea a través de la imposición del valor del pulso telefónico (unidad de medida adoptada para establecer las tarifas) como por el ritmo de tasación de dichos pulsos.

Dado que el esquema contemplaba para el servicio básico dos operadoras para el denominado Servicio Básico Telefónico, la venta de los activos se decidió que debía hacerse separadamente. Para ambas empresas, el capital accionario se dividió en tres categorías (A, B y C) siendo las primeras intransferibles ya que constituyen el 51% del capital social, representando, por lo tanto, el control de la sociedad. Las acciones clase B alcanzaban al 39% del total, siendo transferibles libremente a través de concurso público (30%) o privado (9%). Las acciones clase C quedaban para el personal de las compañías.

La firma de los contratos y la transferencia de la posesión a las empresas tuvo lugar el 8 de noviembre de 1990, habiéndose suscripto simultáneamente los respectivos acuerdos de gerenciamiento (management). Telecom Argentina (Región Norte) debió abonar al contado u\$s 100.000.000 y u\$s 2.308.000.000 en títulos de la deuda pública y seis documentos a favor de ENTEL por un total de u\$s 202.430.000, con pagos semestrales a un interés a la tasa Libor a 180 días vigentes al comienzo de cada período, más 0,8125 %, computados sobre el capital no amortizado y pagadero por semestre vencido. Telefónica (Región Sur), pagó u\$s 114.000.000 al contado y u\$s 2.720.000.000 en valor nominal en títulos de la Deuda Externa Argentina y seis documentos a favor de ENTEL por un total de u\$s 202.430.000, con pagos semestrales con un interés a la tasa Libor a 180 días vigentes al comienzo de cada período, más 0,8125 %, computados sobre el capital no amortizado y pagadero por semestre vencido. El precio de venta del 60 % de ENTEL resultó entonces u\$s 214 millones al contado mas u\$s 5.029 millones en títulos de la Deuda Externa, por los

cuales, a Noviembre de 1990, no se obtenían mas de 19 centavos por u\$s. La forma en que organizó el pago, tenía la ventaja que las empresas podían obtener los títulos de deuda a un valor bajo la par en el mercado secundario pero por los cuales se les reconocía el valor nominal. El precio de esos títulos estaba -en promedio- alrededor de 19 centavos por dólar. En consecuencia el Estado recibió títulos por unos u\$s 5.000 millones que se deducirían de su deuda externa y las compañías abonaron un 19% de ese valor<sup>3</sup>. Un año después se ofertaron el 30% de las acciones del capital social que estaba destinado a la oferta pública. En diciembre de 1991 se procedió a la venta de las correspondientes a Telefónica por lo que se recaudó u\$s 830 millones; tres meses después le tocó el turno a Telecom por cuyas acciones se alcanzó un valor de 1227 millones.

Es interesante mencionar que la licitación internacional por ambas zonas tuvo un número razonable de interesados pero que a la hora de presentar ofertas efectivas se vio reducido posiblemente, como menciona Schvarzer (1993), porque las disidencias entre el Parlamento y las autoridades a cargo de la licitación aumentaban el riesgo de la operación. A último momento se decidió aumentar los requisitos mínimos de capital de los postulantes lo que convalidó las expectativas negativas sobre el proceso. La preselección había arrojado un número de siete consorcios (Cable & Wireless, GTE, Ninex, France Telecom, Stet, Bell Atlantic y Telefónica de España) pero luego de los cambios sólo tres presentaron ofertas (Bell Atlantic, Stet y France Telecom y, en tercer lugar, telefónica de España todos con socios locales e internacionales) (Cuadro 3). La licitación fue ganada en las dos zonas bajo disputa por Telefónica de España pero debido a las restricciones de los pliegos tuvo que optar por una de ellas haciéndose cargo del sur del país. El segundo fue Bell Atlantic que luego de continuas interrupciones y vaivenes no pudo reunir los títulos de la deuda necesarios dejando abierta la posibilidad de que el tercero en discordia se hiciera cargo, previo igualar la oferta del ganador.

---

<sup>3</sup> Así las líneas instaladas a la fecha de adjudicación fueron comercializadas por un valor unitario de u\$s 2.500 para el Estado aunque las compañías efectivamente compraron las mismas a un valor estimado de u\$s 560.



**Cuadro 3.****Composición de los consorcios ganadores de las licencias.**

<b>Telefónica de Argentina</b>	<b>Telecom de Argentina</b>
Citicorp (20%)	STET Italia (32.5%)
Bco. Río de la Plata (15.26%)	France Cable (32.5%)
Telefónica Internacional (10.13%)	Perez Companc (25%)
Inversora Catalinas (8.13%)	J.P. Morgan (9.75%)
Bco. Central de España (7.04%)	Morgan Corporation (0.25%)
Soc. Com. Del Plata (5.14%)	
Bco. Hispano (5%)	
Telarg corporation (4.33%)	
Southtel E. Corp. (4.22%)	
Zurich ltd. (4.16%)	
Bank of Tokyo (4.16%)	
Bank of New York (4.16%)	
Otros (7.99%)	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CNC y SECOM.

**El ente regulador.**

En el contexto de la privatización de prestación de los servicios de telecomunicaciones era necesario mantener y aún profundizar la regulación, control, fiscalización y verificación del sector. A tales efectos en una primera etapa se creó la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y la Comisión Nacional de Correos Y Telégrafos, entes de regulación y control de las telecomunicaciones y del sector postal respectivamente, del área de la entonces Subsecretaría de Comunicaciones, a cargo de la formulación de políticas para ambos sectores. Durante el curso del año 1996 se creó la Secretaria de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación y se fusionaron en la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) los anteriores entes de regulación y control.

Recogiendo la experiencia adquirida en la etapa de transición por los anteriores entes reguladores, la Comisión Nacional de Comunicaciones se consolidó como un ente de control de las telecomunicaciones, y del sector postal. Tal como se dispuso en el Decreto N° 1185/90 de creación de la entonces Comisión Nacional de Telecomunicaciones es objetivo del Estado asegurar la continuidad, regularidad, igualdad y generalidad de los servicios y promover el carácter universal del servicio básico telefónico a precios justos y razonables, así como la competencia leal y efectiva en la prestación de aquellos servicios que no estén sujetos al régimen de exclusividad.

Entre las principales funciones de regulación y control asignadas a la CNC se encuentran las siguientes:

***. Otorgar licencias, autorizaciones y permisos.***

La prestación de servicios de telecomunicaciones está sujeta a la previa obtención de una licencia. La instalación y operación de facilidades, medios, enlaces o sistemas de telecomunicaciones están sujetas a la previa obtención de una autorización. Tanto las licencias como las autorizaciones se expiden sin término de vigencia. Por otro lado, es requisito esencial para prestar servicios postales inscribirse en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales.

Asimismo pueden expedirse permisos o autorizaciones de carácter precario y con término de vigencia para servicios o facilidades respectivamente, sólo cuando sea necesario para coordinar la entrada en servicio de diversos titulares.

Las licencias en régimen de competencia para la prestación de servicios no incluidos en la definición de servicio básico, se otorgan directamente a los interesados que lo soliciten según las normas aplicables, salvo que la prestación del servicio implique el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico u otros medios de carácter escaso, a juicio del Estado, en cuyo caso son otorgados mediante concurso público.

***. Dictar las Normas y Reglamentos de los Servicios de Telecomunicaciones y Postales.***

Con respecto a la interconexión de redes, el principio es la libre negociación entre las partes, sin embargo, dada su importancia para asegurar la competencia en la prestación de servicios y evitar la discriminación por parte de las empresas que detentan el monopolio de la red de telefonía pública nacional, la CNC debe aprobar los contratos de interconexión celebrados entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones y resolver las discrepancias que se planteen entre las partes que los negocian.

**. *Control y fiscalización de los servicios.***

Es una de las tareas fundamentales del ente, resolver en instancia administrativa los reclamos de los clientes y las discrepancias entre los distintos prestadores u otras partes interesadas.

Esta función es la que refleja mas claramente el cambio de posición del Estado frente a la prestación del servicio; dejó de ser juez y parte para convertirse en un árbitro.

Asimismo, el estado controla y fiscaliza la prestación de los servicios en exclusividad a efectos de asegurar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la licencia, a cuyo fin cuenta con amplias facultades para aprobar los planes anuales de obra de acuerdo a las metas establecidas y las condiciones que establezcan los prestadores a los clientes para recibir el servicio.

Controla y fiscaliza la prestación de servicios de telecomunicaciones en régimen de competencia y de servicios postales para asegurar el mantenimiento de la misma así como el respeto a las restricciones impuestas en las licencias y en la normativa aplicable, previniendo asimismo las conductas anticompetitivas, incluyendo los subsidios desleales que reciban los servicios en régimen de competencia, por parte de los servicios en régimen de exclusividad o prestados sin competencia efectiva.

**. *Administrar el espectro radioeléctrico.***

El Estado administra el espectro radioeléctrico como recurso natural escaso, asignando

bandas de frecuencias a los distintos servicios y adjudicando frecuencias a quienes así lo soliciten, teniendo como fin optimizar su uso y contribuir al mantenimiento de las condiciones de competencia.

Asimismo realiza la gestión de órbitas satelitales y dispone las medidas relativas a la provisión de servicios satelitales y autoriza el uso e instalación de los medios y sistemas satelitales para telecomunicaciones.

***. Homologar equipos y material de uso específico en telecomunicaciones.***

La CNC homologa equipos que se instalen a partir de los puntos terminales de la red y de interfaz entre la Red Telefónica Pública Nacional y otros prestadores, con el objeto de facilitar el ingreso al mercado de nuevos proveedores y productos sin provocar daños corporales a los usuarios o daños físicos a los servicios o a la RTPN.

## Desempeño post privatización.

### La industria durante la exclusividad (1990-97)

Hacia 1997 no había mayor disenso en la sociedad respecto a las mejoras observadas en el servicio. El proceso inversor llevó el número de líneas instaladas a 7.200.000, es decir el doble de la cifra inicial; este progreso hizo posible que la relación líneas instaladas/100 habitantes llegara a 22.8 en 1997 para el área sur, y 17.7 en área norte.

Durante los primeros siete años de gestión, la formación bruta de capital alcanzó a 15.000 millones de dólares para el período bajo análisis si se considera la inversión bruta y unos 6.100 millones de formación neta de capital. En consecuencia, el sector ha sido el de mayor inversión en el período 91-97 con casi el 20% del monto total a nivel nacional,

**Cuadro 5**

#### **INVERSION BRUTA INTERNA. RELACION TOTAL NACIONAL CON TELECOMUNICACIONES**

	Inversión Bruta Total Nacional	Inversión Bruta Telecomunicaciones	
	1	2	2 / 1
1992	37.854	1.213	3.2%
1993	46.966	1.902	4.4%
1994	56.256	2.019	3.5%
1995	50.429	2.044	4.0%
1996	52.426	1.709	3.2%

En millones de dólares corrientes. Fuente: Indec y elaboración propia. Fuente: Celani (1998)

aunque probablemente, el porcentaje de participación sea menor si se toma la inversión neta, dado que este sector debió reemplazar un stock de capital en marcado deterioro y cerca del momento de su liquidación como activo productivo. Las bajas de activos producidas ascendieron a unos 3.000 millones de dólares, aproximadamente el valor de los activos corrientes y no corrientes de todo ENTEL en el año 1990<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> En diciembre de 1997 se produjo la última desafectación del servicio de un equipo original de aquella empresa.

Además del nivel de inversiones, existen otros indicadores que sirven para medir mejor la calidad del servicio que el tamaño de la infraestructura, como el porcentaje de digitalización de la red. Este indicador permite inferir si los consumidores pueden acceder a un número mínimo de servicios diferentes a la simple transmisión de voz, por ejemplo, llamadas en espera, transmisión de datos, Internet, entre otros. El grado de digitalización de la red es del 100% (véase el siguiente cuadro). La digitalización de la red tiene un componente fuertemente relacionado con las nuevas características del servicio telefónico y de las comunicaciones en un sentido más general. Por ejemplo, la imposibilidad de gozar de servicios de transmisión de datos a las actuales velocidades sólo puede hacerse sobre la base de tecnologías digitales; asimismo para el ingreso a Internet y otros productos de alto valor agregado para la industria. Pero lo que es más relevante aún, varios de estos servicios están hoy siendo contemplados como “servicios universales”, es decir servicios que deben ser accesibles al mayor número de pobladores posible por considerarse de cierta indispensabilidad en el desarrollo social. El cuadro 6 muestra una síntesis de la evolución de estos otros indicadores de relevancia.

Uno de los elementos que despertó mayor discordia y debate en la sociedad argentina en relación al sector fue la evolución de los precios. Si bien hubo algunos logros que merecen destacarse como la reducción del valor del acceso a una línea a menos de ciento cincuenta dólares lo que ayudó a incentivar la demanda de nuevas líneas, el rebalanceo de tarifas de febrero de 1997 elevó de manera considerable las tarifas locales y los abonos de todas las categorías generando una suerte de división de opiniones entre el interior y la región metropolitana.

**Cuadro 6**

**Instalaciones, personal ocupado, facturación e inversiones  
en el sector del servicio telefónico.  
Total del país. Años 1993/1998.**

Concepto	Unidad de medida	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Servicio telefónico básico</i>							
Líneas instaladas	Número	4 967 588	5 637 837	6 362 352	7 040 167	7 265 229	7 778 521
Líneas en servicio	Número	3 982 000	4 694 135	5 531 702	6 119 555	6 824 425	7 095 464
Líneas digitales	Número	2 270 390	3 489 821	4 932 804	5 984 142	7 146 533	7 778 521
Grado de digitalización de la red	Porcentaje	45.7	61.9	77.5	85.0	98.4	100
Teléfonos de uso público	Número	47 254	56 844	69 998	80 393	94 532	113 479
Peticiones de líneas pendientes	Número	448 479	496 070	110 566	33 206	19 476	s/d
Población servida	Número	32 898 169	34 261 463	34 795 320	35 332 683	35 614 710	35 898 988
Líneas en servicio/100 habitantes	Número/100 hab.	12.5	14.0	16.0	17.3	19.2	19.8
Personal ocupado	Número	33 736	31 289	29 690	27 264	23 105	s/d
Inversiones	Millones de pesos	1 902	2 020	2 044	1 710	1 287	s/d
Facturación	Millones de pesos	3 253	3 884	4 664	4 307	4 674	5 046
<i>Servicio telefónico móvil celular</i>	Unidades en servicio	115 820	241 163	340 743	667 020	2 009 073	2 670 862

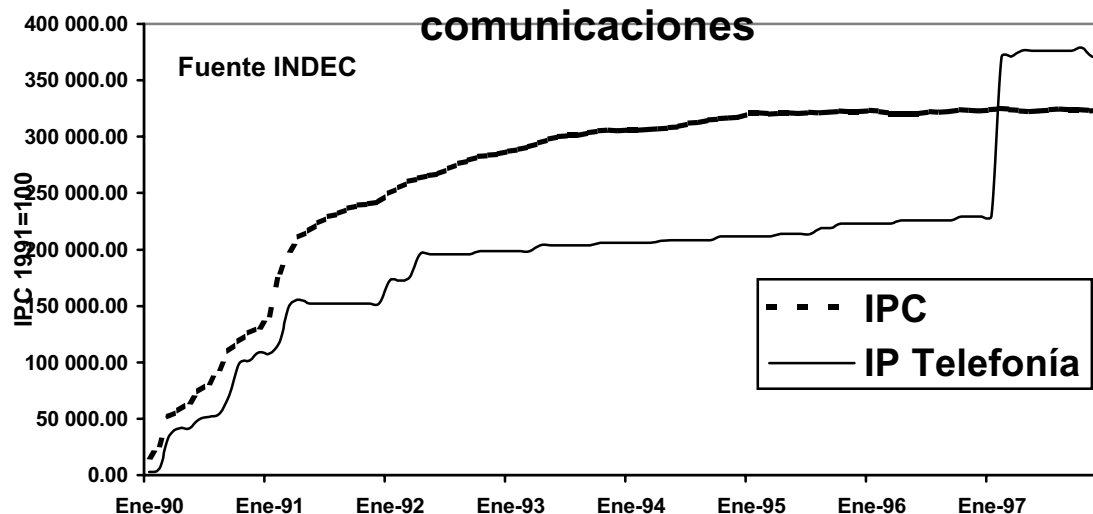
Nota: Los datos corresponden al 30 de setiembre de cada año, que es la fecha en que finaliza el ejercicio telefónico, con excepción del servicio telefónico móvil celular, en cuyo caso se refiere al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Comisión Nacional de Comunicaciones y CICOMRA.

Esta suerte de disputa de sectores sociales se potenció con los pedidos de ilegitimidad de la medida por parte de algunas agrupaciones de consumidores y organizaciones intermedias. La presión de estas agrupaciones fue tan importante que las compañías se vieron afectadas en su imagen, situación que perdura hasta la fecha.

Analizado a la distancia, todas las partes en disputa parecen tener sus razones de peso para hacer valer el rebalanceo o su anulación. En particular los consumidores estaban disconformes porque el rebalanceo tarifario implicó, por ejemplo, pasar de un abono bimestral de 16 dólares a uno de 32 dólares. De esa manera se vieron afectados todos los consumidores residenciales del país. Por otra parte, el gobierno nunca tuvo éxito en las campañas de concientización sobre la necesidad del rebalanceo en general y sobre sus decisiones en particular (por ejemplo, por qué debía mantenerse la condición de ingreso constante para las compañías).

### Relación entre el nivel de precios generales de la economía y del sector comunicaciones



Del lado de las compañías también existían argumentos que hablaban de la necesidad de un rebalanceo (Urbiztondo, 1999). En primer lugar era obligación del regulador desde la propia privatización ya que constaba en los pliegos. En segundo lugar que los precios los fijaba el propio regulador en cada segmento de la telefonía básica y la estructura todavía reflejaba los subsidios cruzados (supuestos por todas las partes pero que nunca se probaron



fehacientemente) imperantes en la época de ENTEL. Esta estructura consistía en precios muy bajos en llamadas locales y precios muy altos de las llamadas interurbanas e internacionales. Para mediados de 1995 la presencia del call back era importante, quitando sostenidamente mercado a las telefónicas y así socavando la base de financiamiento del subsidio cruzado. Este era el argumento de las compañías y que no era consecuencia de sus propias decisiones sino más bien de la estructura tarifaria inicial diseñada por el regulador.

Cuando el rebalanceo entró en la arena judicial con fallos contrarios en varias localidades del interior las compañías adoptaron dos caminos diferentes e igualmente perniciosos para su imagen, además de ser inconsistentes con un marco regulatorio firme. Telefónica dejó de enviar las facturas a sus clientes durante más de un año. Cuando las nuevas tarifas fueron autorizadas por la Corte Suprema la compañía pretendió cobrar las deudas a sus clientes, lo que motivó fuertes reclamos por el modo en el que se llevó adelante. Telecom, por su parte, hizo caso omiso de los fallos judiciales y aplicó desde un principio el nuevo marco de tarifas, generando una sensación en la población de rechazo hacia esa forma de proceder.

La opinión pública respecto al proceder del organismo regulador fue altamente negativa (Vispo, 1999). En nuestra opinión una de las razones es que, como ya se mencionó, faltó una clara argumentación de la necesidad del rebalanceo el cual técnicamente era justificable aunque no necesariamente en los niveles en los que se llevó a cabo. Esta falta de comunicación eficaz llevó a que los consumidores identificaran un ente regulador que defendía una medida que era vigorosamente respaldada por las compañías, con el consiguiente descrédito de aquél.

Finalmente, un elemento que empeoró la imagen pública fue que la Corte Suprema falló durante 1998 cuando ya se habían terminado el período de exclusividad original (hasta Nov97) y el regulador estudiaba la posibilidad de prorrogar dicha exclusividad. Cuando se emitió el decreto 264/98 de reforma del sector la sociedad en promedio tenía dudas sobre el accionar del regulador..

### Telefonía celular.

La telefonía móvil durante esta década tuvo una fuerte expansión en el mundo al pasar de 11 millones de abonados en 1990 a más de 400 millones durante este año. La Argentina ocupa el tercer puesto en América latina en cantidad de líneas, detrás de Brasil y México, pero mantiene el primero en penetración. En el país, el crecimiento acelerado de los celulares comenzó en 1997, con la norma de "el que llama paga". Mediante esta disposición, el usuario dejó de abonar por llamadas entrantes, lo que le permitió controlar su gasto mensual y, en consecuencia, el celular dejó de ser exclusivo de sectores de alto poder adquisitivo para estar al alcance de la mayoría.

Según estimaciones oficiales de la Subsecretaría de Comunicaciones, Argentina igualará en el 2003 la cantidad entre teléfonos móviles y hogareños. Para el 2005, los primeros, superarán las líneas telefónicas domiciliarias. Esta tendencia está en línea con la experiencia internacional. El número de usuarios de la telefonía móvil en todo el mundo podrá superar el de la domiciliaria en el 2005 si se mantiene el actual índice de crecimiento, de acuerdo con una proyección que realizó la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT). La Argentina ocupa el tercer puesto en América Latina en cantidad de líneas, detrás de Brasil y México, pero mantiene el primero en penetración.

La tan discutida licitación de PCS posibilitaría una mayor competencia y extendería la cobertura al 80% del territorio argentino. Por lo tanto, las cifras indican que este crecimiento sostenido y explosivo continuará. Un caso importante en el país es el de la provincia de Córdoba, que tiene una proporción de 1,39 teléfono de línea por celular, porcentaje que se desprende de los 400 mil abonados de la telefonía móvil contra los 500 mil usuarios de la domiciliaria.

### **Apertura y re-regulación de la industria (1998-).**

El 10 de marzo de 1998 el Poder Ejecutivo Nacional aprobó el "Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones", mediante el cual se estableció una apertura gradual, progresiva, a un mercado en competencia. Hoy dicho Plan propone un nuevo escenario, del que se destacarán los aspectos más salientes.

El Gobierno Nacional dispuso otorgar 4 licencias con alcance nacional - las actuales dos empresas, más dos consorcios liderados por quienes prestaban servicios de telefonía celular en nuestro país, conjuntamente con las cooperativas que prestan servicios, y operadores de redes físicas para la transmisión de televisión, los que podían prestar servicio de telefonía fija, local y de larga distancia nacional e internacional, a finales de 1999. Asimismo en noviembre de 2000 otros 3 operadores del servicio de larga distancia, tanto nacional como internacional, podrán prestar sus servicios.

El Gobierno les concedió licencias para que ofrezcan telefonía básica a dos grupos: CTI (compañía celular del grupo Clarín y GTE que opera en el interior) y Movicom (integrada por Bell South y Motorola). Movicom presentó un consorcio integrado por el Correo Argentino, varias empresas de cable del interior del país y 11 cooperativas telefónicas, agrupadas bajo el nombre de Fecosur. CTI se presentó con Multicanal y con seis cooperativas telefónicas, denominadas Fecotel.

### Nuevas metas

Todos los asentamientos poblacionales más de 80 habitantes deberán ser incorporados a la red telefonía a través del Servicio Semipúblico de Larga Distancia (SSPLD). Así 372 de estos teléfonos semipúblicos serán instalados en forma inmediata, agregándose a los más de 3000 teléfonos de este tipo ya instalados en todo el territorio nacional. Consecuentemente, aquellas provincias con mayores necesidades se verán beneficiadas. Además, unas 640.000 líneas nuevas deberían ser instaladas en áreas y ciudades suburbanas y rurales que tengan

una población de mas de 500 habitantes que en la actualidad no cuentan con el servicio de telefonía básica.

Se abrió un Registro de Interesados para la prestación del servicio de telefonía rural en las diversas áreas geográficas de todo el país. Asimismo, y a fin de promover y facilitar la prestación en esas regiones, se estableció el principio de libertad de tecnología.

#### Aspectos generales de la reforma y el plan de licencias.

EL denominado “Plan de Liberalización de las telecomunicaciones” estableció un cronograma de acción en el que progresivamente se introduce la competencia para distintos segmentos de la actividad. Precisamente, la secuencialidad que impuso el gobierno y sus tiempos han sido fuentes de fuertes críticas de parte de especialistas, algunas de las cuales discutiremos aquí.

La reforma de 1998 extendió la prórroga de exclusividad desde 1997 hasta noviembre de 1999 sobre la base del escrutinio del cumplimiento de las metas iniciales del pliego de bases y condiciones. Si bien las compañías cumplieron en su mayor parte los objetivos acordados al inicio de la gestión no lo hicieron en su totalidad (Telefónica de Argentina), por lo cual se generó la duda si correspondía o no dicha prórroga. La SECOM admitió estas falencias regulatorias pero decidió darles la prórroga argumentando que era una forma de reconocimiento de las inversiones realizadas.

Esta decisión resulta criticable dado que, si la autoridad regulatoria comprobó que no se cumplió con el 100% de las metas iniciales, la prórroga, estrictamente hablando, no hubiera correspondido. Este hecho merece un comentario adicional. El decreto 264/98 se dictó en febrero de 1998, tres meses después del vencimiento original del período de exclusividad. Esto muestra que no existía en el país una decisión tomada con anterioridad a noviembre de 1997 lo que señala cierto grado de discrecionalidad en el manejo de los tiempos. ¿Por qué no se programó durante 1997 la etapa post exclusividad, aún habiendo considerado como

factible una prórroga? En particular creemos que este es uno de los aspectos mejorables de la regulación de las telecomunicaciones en nuestro país. Los tiempos que se establecían en el pliego de bases y condiciones constituyen un elemento insoslayable de la regulación porque el manejo discrecional de los mismos debilita la credibilidad del accionar del regulador. Este ha sido un mal cotidiano en esta industria.

La reforma se llevó a cabo arrastrando las dificultades aparecidas con la oposición a los decretos del rebalanceo tarifario de enero de 1997, lo cual actuó como condicionante para la adjudicación de una prórroga completa de tres años por lo que se decidió por una medida intermedia de dos años con nuevas obligaciones.

Tal como se adelantó, la secuencialidad de las reformas fue objeto de críticas desde varios ángulos. Algunos autores consideran que el permitir un modelo de cuatro grandes operadores está en contra de la filosofía de la propia reforma, es decir la apertura del mercado. Restringir el número es una medida intermedia que no habla de una política de apertura total sino de un modelo administrado de apertura. En nuestra opinión la secuencialidad no es per se criticable ya que en determinadas circunstancias (al menos desde el plano teórico) puede admitirse siempre y cuando el objetivo sea un mercado expost con mayor grado de competencia que el que hubiera sucedido con una apertura total.

Si bien la crítica al modelo se basa en que el regulador no tiene más información que el propio mercado respecto a quienes está mejor posicionado para ingresar en la industria esto no hecha por tierra la posibilidad de una apertura administrada. Por un lado el regulador corre el riesgo de “elegir” inadecuadamente: el modelo escogido adjudicó licencias a dos compañías locales que participan en el mercado de telefonía celular (Movicom y CTI) con el solo argumento que estaban en mejores condiciones de competir contra las incumbentes habida cuenta que ya tenían redes instaladas en zonas críticas. Es difícil aceptar que la elección de los ingresantes no haya sido a través de una licitación internacional. Podría pensarse que si efectivamente las redes instaladas les otorgaban una ventaja respecto de otros postulantes hubieran ganado la licitación. De todos modos, a partir de noviembre de 2000 cualquier interesado podrá entrar al mercado.

Obsérvese que, de ser cierto el argumento de que la mejor competencia para los incumbentes podría provenir de las compañías celulares no queda claro qué ventajas tienen por haberseles permitido tener licencias un año antes. Si las redes ya estaban instaladas las compañías celulares eran tan incumbentes como Telefónica y Telecom, por lo tanto no requerían de un período de gracia. Si no fueran consideradas incumbentes, entonces es dudoso que un año fuera suficiente para ganar la condición de tales. De hecho, CTI todavía no ha manifestado cuáles han de ser sus planes a pesar de tener una licencia y de estar a menos de 9 meses de la apertura total.

Por qué a pesar de estas críticas puede ser aceptable cierto grado de secuencialidad o de administración en el proceso de apertura? La respuesta la da el propio regulador en el decreto 264/98 al argumentar que así se espera contar con competidores más fuertes que permitan una rivalidad menos despereja debido al valor de la incumbencia.

Un argumento teórico que podría sustentar cierto grado de administración en el proceso de apertura es que un oligopolio con menor dispersión de tamaño entre un número importante de firmas (más de dos, seguramente) puede alcanzar resultados en materia de precios y bienestar más aceptables socialmente que otro modelo con una firma líder y varias seguidoras de tamaño relativo más pequeño. Además, y esto si bien no en el plano teórico sí en el terreno de las conjeturas, el modelo elegido permite tener a nivel nacional cuatro competidores cosa que difícilmente podría obtenerse con un modelo más laxo en donde las firmas puedan elegir localización y tamaño.

En nuestra opinión la cuestión fundamental está en la manera en que el regulador actuará de manera de generar una competencia en precios más acentuada independientemente del modelo elegido. En principio las firmas tienden a practicar estrategias que fidelizan al consumidor restándole incentivos a la movilidad. En este sentido, la regulación exige a partir de noviembre de 2000 el sistema multicarrier con el cual el consumidor elige en cada ocasión qué operador cursará su llamada; este es el mejor método para lograr una competencia en precios dado que el consumidor tiene más libertad para elegir. Inicialmente,

y de carácter transitorio, se optó por un sistema de prescripción en el cual es el consumidor quien realiza un trámite con ciertas restricciones en la periodicidad de sus opciones además de tener un costo. Según cálculos extraoficiales, apenas un 3% de los 7,5 millones de usuarios cambió su operadora de larga distancia desde que se abrió a la competencia en ese segmento, en gran parte debido a la escasa información, y a lo engorroso del sistema establecido para prescribirse a otro operador.

Según estudios privados<sup>5</sup> el 29% de los clientes de Telefónica y el 48% de los abonados de la empresa Telecom (computados los clientes del área metropolitana y del interior), manifestaron su intención de cambiar de prestador, pero al mismo tiempo se evidenció una mayor fidelidad a la propia compañía entre los clientes de Telefónica de Argentina. Consultados sobre qué empresa elegirían, el 39,8 por ciento de los entrevistados respondió que a Telefónica de Argentina, el 15,8 por ciento optaría por Telecom, el 13 por ciento se inclinaría por la compañía Movicom-Bellsouth y el 3,9 por ciento lo haría por CTI (Compañía de Telecomunicaciones del Interior). Esa misma compulsión señala que el 5,7 por ciento de los entrevistados manifestó que optaría por cualquiera de esas empresas, mientras que el 21,7 por ciento eligió la opción "no sabe/no contesta". En tanto, en el rubro de abonados comerciales y profesionales, los porcentajes variaron, aunque se mantuvo la tendencia dada entre los usuarios residenciales. Así, el 28 por ciento de los clientes de la compañía Telefónica y el 42 por ciento de los de Telecom se mostraron inclinados por cambiar de operador para realizar las llamadas de larga distancia. Entre esta misma clasificación de clientes, el 24,1% dijo que optaría por la compañía Telefónica, el 13,5 por ciento por la empresa Telecom, el 9,1% por Movicom-Bellsouth y el 2,7 por ciento por CTI. El 24% de los entrevistados eligió la opción "cualquiera", mientras que el 26,5 por ciento correspondió al ítem "no sabe/no contesta". Según el estudio realizado por la compañía encuestadora, "el dato más significativo de este tema es la alta propensión al cambio que se verifica en el interior del área de la empresa Telecom, donde casi el 59 por ciento de los actuales abonados estarían dispuestos a cambiar de empresa" de comunicaciones. El sondeo fue realizado entre 5549 clientes de ambas compañías del área

---

<sup>5</sup> Encuesta realizada por la consultora Julio Aurelio SA.

metropolitana y de 14 localidades del interior.

Los primeros indicios de competencia para telefonía local hacen pensar que las compañías desarrollarán redes de tecnologías con menores costos fijos en áreas ocupadas por la otra incumbente. Un caso en ese sentido es la estrategia de Telecom en la zona de Telefónica. Para este año, la inversión de Telecom será de \$80 millones para dar acceso local a los clientes residenciales que viven en la que hasta ahora era área exclusiva de Telefónica, según lo establecido en el pliego de licitación de ENTEL. Para brindar servicio local fuera de su zona, Telecom está desarrollando desde noviembre de 1998 una prueba piloto en el barrio capitalino de Flores, que utiliza el sistema WLL (Wireless Local Loop -sistema inalámbrico con capacidad para transmisión de Internet de alta velocidad). En otros barrios de Buenos Aires, la operadora ofrecerá acceso de telefonía básica a través de una nueva tecnología: Digital Loop Carrier, combinación de fibra óptica y cobre hasta el domicilio del cliente. Mientras que en otras áreas la expansión de la oferta de servicio de telefonía local será gracias a la firma de un convenio de actuación conjunta con Cooperativas Telefónicas. En Bariloche, por ejemplo, Telecom acordó dar su servicio local a través de una alianza con la Cooperativa Eléctrica de Bariloche (CEB). El desarrollo del tendido se completa con el despliegue en otras zonas de la Capital Federal, el Gran Buenos Aires, Mar del Plata, Mendoza y La Plata.

#### Interconexión como herramienta de competencia

La resolución 49/97 y el decreto 264/98 definen las reglas que imperan en materia de interconexión. Filosóficamente, en nuestro país, la contratación de redes de terceros para prestar el servicio es un asunto en primera instancia entre partes interesadas, por lo tanto es una transacción privada. Sin embargo, las normas argentinas establecen que sin violar la condición de arreglos entre partes, se exige que las condiciones se hagan públicas a fin de evitar tratos discriminatorios contra otras que pudieran estar involucradas en un trato similar en el futuro.



La normativa establece una regla de acceso abierto, no se puede negar la interconexión, además de fijar normas generales en aspectos técnicos de la interconexión. Desde el punto de vista económico sobresalen dos aspectos; el desmembramiento de los componentes de la red y el cálculo de las tarifas de interconexión.

La exigencia de desmembrar los elementos de la red es una condición que evita el abuso de posición dominante del incumbente pero requiere de un grado de información y control regulatorio considerable.

Sumado a esto, el reglamento de interconexión estipula que los precios se fijarán de acuerdo al criterio de los costos incrementales de largo plazo. Si bien metodológicamente esta propuesta es correcta (crecientemente aceptada internacionalmente) nuevamente exige una acción del regulador mucho más ardua que la ejercida hasta la actualidad. La metodología de cálculo de los costos incrementales de largo plazo no está aún en la carpeta del regulador a pesar de la urgencia por definirla y de ser norma regulatoria desde 1998.

<b>Cuadro 7</b>	
<b>Cargos de Interconexión residenciales</b>	
<b>(centavos de u\$/minuto)</b>	
	Residencial
Austria	1.96
Dinamarca	1.06
Francia	0.76
Alemania	1.08
Italia	1.64
Holanda	1.27
Portugal	1.30
Suecia	1.24
Reino Unido	0.66
Chile	2.60
Nueva Zelanda	2.00
Argentina 99-2000	3.15
Argentina 2000-	2.15
Fuente: Chambouleyron 1998 Cuadro 8	

En la práctica la falta de acuerdo respecto del precio de la interconexión ha llevado a que sea el regulador quien fije exógenamente las tarifas señalando que más allá de que los contratos son privados (entre partes interesadas, sin terceros) la regulación es inevitable.

La regulación en este sentido ha implicado de hecho que el valor de la interconexión sea de hecho más alto que el minuto de llamada local (Cuadro 7). Tal como señala Chambouleyron (1998) mientras el minuto de llamada local es del orden de \$0.023 el valor de la interconexión es de \$0.0315. Estos datos están siendo fuertemente criticados por los entrantes como era de esperar y si bien en el mediano plazo se bajarán a algo más de 2 centavos todavía estarán por encima del promedio internacional.

El nuevo escenario de mayor competencia al que se dirige nuestro país tendrá que tener una rediscusión sobre los valores de interconexión antes señalados. El acceso a redes es vital para el desarrollo de la competencia bajo cualquier modelo incluso uno como el argentino en donde se privilegia el desarrollo de redes alternativas y de nueva infraestructura.

## **Comentarios finales.**

El modelo argentino de privatización y reformas del sector telecomunicaciones presenta características que lo distinguen de otras experiencias regionales principalmente por el modo en que se diseñaron las licencias y por el camino seguido por el regulador a la hora de redefinir las reglas que regirán en los próximos años.

Desde el punto de vista de los éxitos de la privatización puede decirse que se lograron varios de los principales objetivos:

- masivo proceso de inversión
- ampliación de la extensión de las redes
- mejoras de calidad del servicio
- actualización tecnológica de todos los elementos de la red
- ampliación del servicio de telefonía celular

No caben dudas que la industria presenta hoy un grado de actualización importante (por ejemplo, que el 100% de la red sea digital) y que dicho avance se tradujo en que un consumidor típico en Argentina disponga de esencialmente los mismos servicios que uno en un país avanzado.

A la hora de revisar algunos puntos puede decirse que la experiencia argentina plantea interrogantes en materia de precios y de diseño institucional. Prácticamente no hay observador que no mencione la necesidad de fortalecer al organismo regulador llevándolo en un sentido de mejoras en materia de capacitación, pero fundamentalmente de independencia del poder político. Basta recordar que es uno de los pocos entes que fueron creados a través de un decreto y que sus sucesivas intervenciones y modificaciones han seguido la vía del decreto presidencial. En materia de diseño, un fiel reflejo del grado de relevancia que tiene este ente, hay que observar que la CNC no lleva a cabo materias de diseño de políticas de telecomunicaciones globales en el país sino que se limita, como se explicó, al control de las políticas que diseña la Secretaría de Comunicaciones.

Otra característica local que habla de los problemas de diseño institucional y la debilidad de la credibilidad del público en las acciones de quienes tienen a su cargo la tarea de regular la industria es la constante judicialización de las decisiones.

En la mayoría de los casos los reclamos de intervención judicial se han originado en asociaciones de defensa de los consumidores, pero también se han expuesto reclamos por parte de otros actores de la industria como las propias empresas licenciatarias y otras que en algún momento estudiaron la posibilidad de intervenir en ella.

El caso paradigmático lo constituyó la licitación de PCS en el que la Secretaría de Comunicaciones dispuso originalmente la imposibilidad para quienes tenían licencias de telefonía básica de participar en las nuevas licencias. Luego de varias contramarchas la justicia dispuso que esta medida implicaba una discriminación inaceptable obligando a la SECOM a permitir la participación de aquellas. Al momento de la licitación, las empresas obtuvieron sendas licencias en el interior y el área metropolitana Buenos Aires. Las otras licencias les fueron otorgadas a Movicom.

La inversión sectorial luego de obtenidas las licencias de operación en 1990, ha estado guiada principalmente por dos elementos: las pautas regulatorias que determinaban objetivos de mínima en materia de infraestructura- y la necesidad de posicionarse con ventajas en un escenario que promete ser muy dinámico a partir de la finalización del período de exclusividad.

Desde esta perspectiva, la inversión en infraestructura no sólo cumplió el rol social que normalmente se le atribuye -permitiendo una mayor penetración de la red medida por líneas cada 100 habitantes- sino que también ejerce un rol privado en tanto otorga algunas ventajas de posicionamiento para las empresas ya instaladas en el mercado.

Si bien el grado de importancia que tiene la inversión como herramienta disuasoria de la entrada a los mercados es materia de debate, en la Argentina la ausencia de prestadores de nivel internacional aparte de los que ya estaban participando en el mercado al momento de

licitarse las bandas de PCS, permite abrir la pregunta si el grado de incumbencia ya logrado no desalentó el ingreso de nuevas empresas aún siendo que PCS representaría un segmento con un grado de disputabilidad mayor a la telefonía fija.

Seguramente la decisión de establecer un modelo con cuatro operadores importantes compitiendo a nivel nacional no sigue la experiencia internacional más inclinada por aperturas sin secuencialidad ni limitaciones al tamaño de los operadores. En nuestra opinión esta decisión no es per se criticable. De lograrse los cometidos para los cuales fue pensada Argentina tendrá un número de empresas de tamaño similar que ningún otro país de la región podrá mostrar. A pesar de estos cambios, durante el año 2000, la nueva conducción regulatoria ha manifestado su voluntad de marchar hacia un mercado más abierto aún y sin ningún tipo de limitaciones a la entrada. Un análisis de sus consecuencias está más allá de los propósitos de este trabajo y queda como elemento para nuevas investigaciones.

Si esto permite que los precios sigan la experiencia internacional a la baja, es materia opinable dado que el número de empresas no es una condición ni necesaria ni suficiente. Creemos, sin embargo, que la regulación debería poner más énfasis en aspectos que son independientes del número de participantes y que tienen más relación con la movilidad de los consumidores, el tratamiento de los gastos publicitarios, la disseminación de la información sobre precios, entre otras tantas. Estas medidas incentivarían la competencia por precios lo cual redundaría en un mayor bienestar para el conjunto de los consumidores, alineando las tarifas locales con el promedio internacional.

## Bibliografía

Abeles, M; Forcinitio, K; Schorr, M; (1998) *Regulación del mercado de telecomunicaciones: límites e inconsistencias de la experiencia argentina frente a la liberalización* Doc. Trabajo N° 5 Flacso-SECYT-CONICET.

Celani, M (1998) Determinantes de las Inversiones en telecomunicaciones en Argentina. CEPAL-Santiago, Chile

Chamboulyron, A (1999) “Las telecomunicaciones en Argentina y Chile: modelos diferentes con resultados diferentes” en *Informe de Coyuntura* CEB Año 9 N° 82

ITU (1994) “The Changing Role of Government in an Era of Telecom Deregulation” en *ITU Regulatory Colloquium N° 2*

ITU (1998) *Tendencias generales en las reformas de telecomunicaciones. 1998*

O.E.C.D (1995) Universal Service obligations in a competitive telecommunications environment.

OVUM (1997) *An international comparison of interconnection charges* Londres

SECOM (1998) *Plan de liberalización de las telecomunicaciones*

Schvarzer, J (1993) “El proceso de privatizaciones en Argentina. Implicaciones preliminares sobre la gobernabilidad del sistema”. *Realidad Económica* N° 120

Urbiztondo, S (1999) “Las telecomunicaciones en Argentina: aspectos salientes de la experiencia reciente y perspectivas futuras” en *Informe de Coyuntura* CEB Año 9 N° 82

Vispo, A (1999) “*Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un debate urgente en la Argentina.* Norma-Flacso

## Serie Textos de Discusión CEER

Para solicitar alguno de estos documentos o suscribirse a toda la Serie Textos de Discusión CEER, vea las instrucciones al final de la lista.

STD 1. Laffont, Jean Jacques: Llevando los principios a la práctica en teoría de la regulación (marzo 1999)

STD 2. Stiglitz, Joseph: The Financial System, Bussiness Cycle and Growth (marzo 1999)

STD 3. Chisari, Omar y Antonio Estache: The Needs of the Poor in Infrastructure Privatization: The Role of Universal Service Obligations. The Case of Argentina (marzo 1999)

STD 4. Estache, Antonio y Martín Rossi: Estimación de una frontera de costos estocástica para empresas del sector agua en Asia y Región del Pacífico (abril 1999)

STD 5. Romero, Carlos : Regulaciones e inversiones en el sector eléctrico (junio 1999)

STD 6. Mateos, Federico: Análisis de la evolución del precio en el Mercado Eléctrico Mayorista de la República Argentina entre 1992 y 1997 (julio 1999).

STD 7. Ferro, Gustavo: Indicadores de eficiencia en agua y saneamiento a partir de costos medios e indicadores de productividad parcial (julio 1999)

STD 8. Balzarotti, Nora: La política de competencia internacional (septiembre 1999)

STD 9. Ferro, Gustavo: La experiencia de Inglaterra y Gales en micromedición de agua potable (septiembre 1999)

STD 10. Balzarotti, Nora: Antitrust en el mercado de gas natural (octubre 1999)

STD 11. Ferro, Gustavo: Evolución del cuadro tarifario de Aguas Argentinas: el financiamiento de las expansiones en Buenos Aires (octubre 1999)

STD 12. Mateos, Federico, Martín Rodríguez Pardina y Martín Rossi: Oferta y demanda de electricidad en la Argentina: un modelo de ecuaciones simultáneas (noviembre 1999)

STD 13. Ferro, Gustavo: Lecciones del Seminario Proyección de Demanda de Consumo de Agua Potable (noviembre 1999)

STD 14: Rodríguez Pardina, Martín y Martín Rossi: Medidas de eficiencia y regulación: una ilustración del sector de distribuidoras de gas en la Argentina (diciembre 1999)

STD 15: Rodríguez Pardina, Martín, Martín Rossi y Christian Ruzzier: Fronteras de eficiencia en el sector de distribución de energía eléctrica: la experiencia sudamericana (diciembre 1999)

STD 16: Rodríguez Pardina, Martín y Martín Rossi: Cambio tecnológico y catching up: el sector de distribución de energía eléctrica en América del Sur (marzo 2000)

STD 17: Ferro, Gustavo: El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación (abril 2000).

STD 18: Celani, Marcelo: Reformas en la industria de las telecomunicaciones en Argentina (junio 2000).

CEER Working Paper Series

To order any of these papers, or all of these, see instructions at the end of the list.

---

WPS 1. Laffont, Jean Jacques: Translating Principles Into Practice in Regulation Theory (March 1999)

WPS 2. Stiglitz, Joseph: Promoting Competition in Telecommunications (March 1999)

WPS 3. Chisari, Omar, Antonio Estache, y Carlos Romero: Winners and Losers from Utility Privatization in Argentina: Lessons from a General Equilibrium Model (March 1999)

WPS 4. Rodríguez Pardina, Martín y Martín Rossi: Efficiency Measures and Regulation: An Illustration of the Gas Distribution Sector in Argentina (April 1999)

WPS 5. Rodriguez Pardina, Martín Rossi and Christian Ruzzier: Consistency Conditions: Efficiency Measures for the Electricity Distribution Sector in South America (June 1999)

WPS 6. Gordon Mackerron: Current Developments and Problems of Electricity Regulation in the European Union and the United Kingdom (November 1999)

WPS 7. Martín Rossi: Technical Change and Efficiency Measures: The Post-Privatisation in the Gas Distribution Sector in Argentina (March 2000)



**Centro de Estudios Económicos de la Regulación**



**Solicitud de incorporación a la lista de receptores de publicaciones del CEER**

Deseo recibir los ejemplares correspondientes a la serie (marque con una cruz la que corresponda), que se publiquen durante 2000:

- |                                 |               |                           |
|---------------------------------|---------------|---------------------------|
| a) Working Papers Series        | (...) impreso | (...) e-mail, formato pdf |
| b) Serie de Textos de Discusión | (...) impreso | (...) e-mail, formato pdf |

Mi nombre es:.....

Ocupación:.....

Domicilio:.....  
.....

.....

Firma

Tenga a bien enviar esta solicitud por correo a:

SECRETARIA CEER

Chile 1142, 1° piso

1098 Buenos Aires

Argentina

Por fax, al 54-11-43797588

E-mail: [ceer@uade.edu.ar](mailto:ceer@uade.edu.ar)